

Ontwikkelingswinsten en de ontwikkeling van het landelijk gebied

Het merendeel van het landelijk gebied in Nederland is gedekt met bestemmingsplannen die geen bebouwing van enige omvang toestaan. Op sommige locaties wordt de bestemming gewijzigd om bebouwing toch toe te staan. Dan ontstaat een zogenaamde ontwikkelingswinst: de waarde van de grond kan met een factor 5 tot 10 stijgen - veel meer nabij de Randstad - louter en alleen omdat de bestemming is gewijzigd. Ook de hoop of verwachting dat de bestemming zal worden veranderd kan tot een flinke waardestijging leiden.

door: [Barrie Needham](#)

Dit gegeven heeft een grote invloed op het landelijk gebied in Nederland. Want het gevolg is, dat de ontwikkeling van het landelijk gebied niet alleen wordt bepaald door de activiteiten aldaar – verbouwen van gewassen, bosbouw, wonen (pensioenmigratie), recreëren etc. – en door de relevante beleidssectoren – landbouw, natuur, ruimtelijke ordening etc. – maar ook door de onvoorziene indirecte gevolgen van die activiteiten en beleidssectoren in wisselwerking.

In dit artikel wil ik dit toelichten. Ook wil ik laten zien dat deze invloed lang niet altijd gunstig is voor het landelijk gebied. Daar wil ik het niet bij laten: ook de mogelijkheden om die nadelige invloed te verminderen wil ik verkennen. Dit vereist meer inzicht in het verschijnsel van de ontwikkelingswinst.

De ruimtelijke gevolgen

De waardestijging – werkelijk of verwacht - heeft een aantal gevolgen voor het handelen van verschillende partijen. Sommige eigenaren van de grond in agrarisch gebruik willen hun grond verkopen of willen zelf de grond (laten) bebouwen. Dit leidt tot een handel in agrarische grond voor niet agrarisch gebruik. Dit kan twee soorten gevolgen voor de landbouw hebben.

Ten eerste ontstaat er onzekerheid over de continuïteit van het bedrijf. Investeringsplannen worden uitgesteld, wat bedrijfseconomisch nadelig is. En het onderhoud van grond en gebouwen wordt verwaarloosd, wat tot een verloedering van het open en groene gebied leidt. Het tweede soort gevolg is veel belangrijker: de prijs van landbouwgrond stijgt. Deels is dit een rechtstreeks resultaat van de handel in grond. Als vooraf duidelijk was waar de bestemming zou worden veranderd, zouden slechts op die locaties de prijzen stijgen. Maar er is zoveel onzekerheid en onoverzichtelijkheid in de Nederlandse ruimtelijke ordening (veel wordt gebouwd door middel van vrijstellingen van het bestemmingsplan, bestemmingsplannen

worden gewijzigd op verzoek van investeerders, en zo voort) en de mogelijke prijsstijging is zo hoog, dat op een *potentiële* bestemmingsverandering wordt gespeculeerd. Een 'floating value' hangt boven veel meer locaties dan waar daadwerkelijk zou kunnen worden bebouwd. Velen willen dit incasseren door grond op die locaties vroegtijdig te kopen, of er een optie op te nemen. Ondanks de onzekerheid wordt er meer voor de grond betaald dan de agrarische waarde. Immers, een afweging wordt gemaakt tussen het risico dat te veel is betaald (de grond behoudt zijn agrarische waarde) en de kans dat de grond nog veel meer in waarde zal stijgen (de bestemming wordt daadwerkelijk veranderd). In bepaalde regio's en voor bepaalde percelen valt de afweging uit op: kopen. En dat drijft de prijs van agrarische grond op.

De andere reden waarom de prijs van landbouwgrond stijgt, is meer indirect. Als een agrariër zijn grond verkoopt, telt de waardevermeerdering als inkomen waar belasting op moet worden betaald. Vrijstelling wordt verleend indien de opbrengsten worden gebruikt om binnen een aantal jaren landbouwgrond elders te kopen. Het resultaat is dat iemand, die voor zijn grond de verhoogde waarde heeft ontvangen, grond elders zoekt en wel vrij dringend. Hij kan en is ertoe bereid hier meer dan de agrarische waarde voor te betalen. Ook dit drijft grondprijzen op zelfs in gebieden waar geen 'floating value' boven de grond hangt. (Voor een uitwerking hiervan, zie Segeren et al. 2005.).

Om welke reden ook, in grote delen van Nederland liggen de prijzen die tegenwoordig voor landbouwgrond worden betaald, gemiddeld twee keer zo hoog als de waarde van die grond als productiefactor voor de landbouw. Dit is niet goed voor de toekomst van de Nederlandse landbouw. Niemand kan het zich veroorloven om een landbouwbedrijf te beginnen tenzij hij het bedrijf erft of met gunstige voorwaarden binnen de familie overneemt. Of het moet een hobbyboer op een kleine schaal betreffen. Deze hoge prijzen zijn nadelig niet alleen voor de continuïteit van de landbouw, maar ook voor het natuurbeleid. Want het verwerven van grond voor beschermingsgebieden zoals de Ecologische Hoofdstructuur gaat trager en de beschikbaar gestelde begroting raakt sneller op.

Het bestaan van ontwikkelingswinsten heeft nog een ander soort gevolg voor de ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied. Want de eigenaren van grond met bestemming landbouw die kans op een herbestemming zien (agrariërs, maar ook anderen die de grond van hen hebben gekocht), kunnen druk uitoefenen om hun grond daadwerkelijk te laten herbestemmen. Dat wil zeggen, zij proberen de inhoud van het ruimtelijk beleid ten gunste van henzelf te beïnvloeden. Dit kan resulteren in bebouwing op locaties die niet optimaal zijn. Dit speelt zich nu in de gemeente Zeewolde af, vlak over de grens met Almere. Ontwikkelaars hebben daar grond gekocht en willen met Almere en Zeewolde onderhandelen: zij zijn bereid om sommige infrastructurele werken te bekostigen indien hun grond de bestemming bouwen krijgt. De gemeente Almere heeft echter een andere mening over wat een goede ruimtelijke ordening van haar grondgebied inhoudt en zij wil niet dat daar wordt gebouwd,

In een variant hierop laten de ruimtelijke ordenaars de inhoud van hun eigen ruimtelijke plannen afhangen van de mogelijkheid om ontwikkelingswinsten te incasseren. Het is wenselijk om bepaalde kwaliteiten in het landelijk gebied te verbeteren, zoals de herinrichting van een landgoed, of nieuwe voet- en wandelpaden, of de sanering van de intensieve veehouderij. Geen overheidsinstantie wil dit betalen. Dan stellen de ruimtelijke ordenaars voor, een deel van het landelijk gebied als bouwgrond te herbestemmen, op voorwaarde dat

de ontwikkelingswinst voor de gewenste verbetering wordt aangewend. Tegenwoordig is dit bekend als 'rood voor groen': de ruimtelijke ordening wordt gebruikt als een geldmachine. Het moet duidelijk zijn dat het resultaat niet altijd hetzelfde is als wanneer het uitgangspunt wordt gekozen: een goede ruimtelijke ordening. Een keuze wordt gemaakt tussen geen landschapverbetering (omdat de overheid dat niet wil betalen) en landschapverbetering in combinatie met bebouwing. De mogelijkheid van geen bebouwing en wel verbetering met overheidsgeld wordt bij voorbaat uitgesloten.

Niet onopgemerkt moet blijven, dat het bestaan van ontwikkelingswinsten ook (ruimtelijke) voordelen kan hebben. Immers, veel agrariërs zijn 'geld arm en grond rijk'. Door een deel van hun grond tegen hoge prijzen te verkopen kunnen zij wat zij over houden beter onderhouden. Met name voor oudere agrariërs kan dit een zegen zijn: zij kunnen hun bedrijf beëindigen en welvarend met pensioen gaan, met voldoende geld om hun huis en erf goed te onderhouden.

Toch is het netto resultaat van die ontwikkelingswinsten onvoordelig voor het landelijk gebied. De bizarre situatie dreigt te ontstaan, dat de economische drager van het landelijk gebied verandert van de landbouw tot de hoop van de landbouwers om hun grond te kunnen verkopen en daarmee hun bedrijf te beëindigen. Een soort zelfmoordneiging, waarbij de sector zichzelf langzaamaan opheft. Dan wordt de conclusie getrokken: de landbouw heeft geen toekomst in Nederland. Wellicht is dat de juiste conclusie, wanneer de prijs van landbouwgrond twee keer zo hoog is als door de landbouw kan worden gedragen en wanneer agrariërs veel meer kunnen verdienen als handelaren in hun eigen grond dan in de landbouw zelf.

Dat ontwikkelingswinsten bij bestemmingswijziging ontstaan is goed bekend en trekt grote politieke aandacht. Maar juist de gevolgen voor het landelijk gebied zijn minder bekend, althans voor hen die zich bezig houden met de ontwikkeling van de stad. Voor zover er ongewenst gevolgen zijn is het wenselijk te onderzoeken of en hoe zij zouden kunnen worden voorkómen. Dit artikel volgt de volgende stappen: waarom ontstaan ontwikkelingswinsten? Wie heeft daar recht op? Is het bestaan c.q. de grootte van ontwikkelingswinsten te beïnvloeden? Hoe kan deze kennis worden gebruikt voor een beter ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied?

Waarom ontstaan ontwikkelingswinsten?

Ontwikkelingswinsten hebben twee oorzaken, die nauw met elkaar verbonden zijn. Ten eerste, grond met bestemming bouwen heeft meer waarde dan zonder die bestemming. Ten tweede, er mag niet worden gebouwd op grond die geen bestemming bouwen heeft. Was dat laatste niet zo, dan zou men kunnen verwachten dat eigenaren van onbebouwde grond daar op zouden bouwen om de waardestijging te innen. Dat zou het aanbod van woningen vergroten, waardoor de prijs ervan zou dalen. Omdat grond zijn prijs ontleend aan wat daarop wordt gebouwd, zou vervolgens de prijs van bouwgrond dalen. Daarom zou kunnen worden verwacht dat, als mocht worden gebouwd zonder de bestemmingsbeperking, meer huizen (en ook kantoren, winkels, etc) zouden worden gebouwd totdat de prijs ervan zo ver was gedaald dat de residuele waarde van bouwgrond gelijk was aan de agrarische waarde.

Of het in de praktijk zo ver zou gaan kan worden betwijfeld. Immers, een zodanige toename van de woningproductie, dat de prijzen van woningen zo ver dalen, zou tot gevolg hebben

dat de prijzen van alle woningen zouden dalen alsook de prijs van alle gronden. Bestaande huiseigenaren zouden dat niet goed vinden, maar ook agrariërs of de projectontwikkelaars die grondbanken aanhouden niet. Te verwachten is dat grondeigenaren, al dan niet in col-lusie, hun grond niet op de markt zouden brengen als de prijs ervan begon te dalen. Ook te verwachten is dat huiseigenaren politieke druk uit zouden oefenen om de woningproductie terug te brengen.

Toch is de analyse deels juist. Ontwikkelingswinsten ontstaan vanwege de beperkingen die de ruimtelijke ordening op het bouwen opleggen. Zonder die beperkingen zouden meer woningen worden gebouwd en zouden ontwikkelingswinsten lager zijn.

Aan wie komt de ontwikkelingswinsten toe?

Dit vraagstuk is belangrijk omdat het de handelingen van de verschillende partijen - grondeigenaren, speculanten, projectontwikkelaars en soms de gemeente - bepaalt.

Het antwoord is eenvoudig: de waardevermeerdering – hoe dan ook veroorzaakt – komt de grondeigenaar toe. Immers, onder de Nederlandse wetgeving geeft eigendom recht op het gebruik van de grond op alle mogelijke manieren, inclusief het recht om te bouwen, behalve gebruiken die verboden zijn. Hieronder valt het recht op het inkomen uit grond (usus fructus) en derhalve de waardevermeerdering. Wij weten dat de grootte van dat inkomen c.q. van de waarde van grond kan worden verminderd door beperkingen onder privaat- en publiekrecht (dat wil zeggen, door verboden op bepaalde gebruiken). Een bestemmingswijziging van groen naar rood is een wijziging van die beperkingen en die wijziging leidt tot een hogere waarde van het eigendomsrecht. Maar is het te verantwoorden dat diegene, die eerst beperkingen op andermans eigendom oplegt, bij het intrekken van deze beperkingen de resulterende waardestijging mag innen? Het is eerder andersom: diegene die beperkingen op andermans eigendom legt en daardoor de waarde van die eigendom doet dalen, moet de eigenaar daar voor compenseren. Dat is ook het juridische beginsel in Nederland en het vindt zijn uiting in, onder andere, artikel 49 van de wet op de ruimtelijke ordening.

Dus: de eigenaar int de waardestijging. Niet iedereen vindt dit verantwoord. Als de waarde stijgt vanwege de algemene economische vooruitgang, dan heeft de gemeenschap recht op de stijging, betoogde Henry George (1879) in zijn beroemde 'Progress and poverty': maar dat is nergens systematisch ingevoerd. Wat wel ingevoerd is: als de waarde stijgt vanwege investeringen in infrastructuur, kunnen de investeerders (een deel van) de daardoor veroorzaakte stijging claimen. Dat kan in Nederland met artikel 42-overeenkomsten en de baatbelasting. Als de waarde stijgt vanwege een bestemmingsverandering, dan heeft de gemeente daar recht op, vinden velen: immers, de gemeente verleent het bouwrecht. Maar dat is in strijd met het juridische beginsel van eigendom en ook met het beginsel dat een belanghebbende recht op vergoeding heeft bij een beperking en de wetgever geen recht heeft op de waardestijging bij het lichten van die beperking.

Het is juist omdat de eigenaar recht op de ontwikkelingswinsten heeft, dat zoveel mensen, die geen agrariërs zijn, grond in het landelijk gebied kopen.

De mogelijkheden om ontwikkelingswinsten te beïnvloeden

Zou het mogelijk zijn om de waardevermeerdering vanwege herbestemming te verminderen

c.q. te voorkomen, om de nadelige effecten te vermijden?

A. Eén van de mogelijkheden is hierboven al geopperd, namelijk geen bestemmingsplan-nen maken c.q. bouwplannen niet toetsen op bestemming. Het moet duidelijk zijn dat dat nadelen heeft, want het betekent het einde van de ruimtelijke ordening. En al zouden sommige liberalen dat wellicht in principe toejuichen, ook zij zouden de nadelen erken-nen indien voor hun landelijke huis een bedrijventerrein werd gebouwd, ongehinderd door bestemmingsplannen.

B. Minder radicaal is meer bouwgrond bestemmen. Immers, de grootte van de ontwikke-lingswinst is afhankelijk van de grootte van de aanbodbeperking. Zie bijvoorbeeld Zuid Oost Engeland, waar de waarde van grond met een factor 100 toeneemt bij bestemmings-wijziging: daar zijn bestemmingsplannen veel strenger dan in Nederland (zie Kruijt & Needham 1980, hoofdstuk 6). Ook zo'n maatregel heeft nadelen. Een voor de hand lig-gende is dat meer van de door iedereen gewaardeerde open ruimte zou worden bebouwd. Minder bekend is dat, als het gemakkelijker zou worden gemaakt om buiten de stad te bouwen, er minder prikkels tot herontwikkeling binnen de stad zijn. Bedrijventerrein en kantorenparken aan de rand van de stad stimuleren verhuizingen van binnenstedelijke locaties. En woningontwikkelaars geven vaak de voorkeur aan een gemakkelijk te bouwen uitbreidingslocatie boven een ingewikkelde locatie binnen de stad. Met andere woorden, strenge beperkingen op het bouwen buiten de stad is goed voor de levensvatbaarheid van de stad.

C. Soms wordt voorgesteld een apart bouwrecht te creëren, teneinde de ontwrichtende ef-fecten van ontwikkelingswinsten te vermijden. Er is op verzoek van de Tweede Kamer hier zelfs onderzoek naar gedaan (Needham & Geuting 2006). Zo'n maatregel biedt op zichzelf echter geen oplossing. Want de waardevermeerdering verplaatst zich tot eigendom van het bouwrecht. Dan ontstaat een handel in bouwrechten, in plaats van in eigendomsrechten.

D. Een ander voorstel met dezelfde bedoeling is het automatisch onteigenen bij een bestem-mingswijziging van groen naar rood. Maar ook dit lost het probleem niet op, tenzij de onteigende schadeloos zou worden gesteld tegen de 'oude waarde' (in agrarisch gebruik) in plaats van de huidige 'werkelijke waarde'. Wij moeten niet vergeten dat in 1977 het Kabinet Den Uyl op dit twistpunt - onteigening tegen bestaande of tegen nieuwe waarde - viel. Geen politicus wil dit weer voordragen. Bovendien, de ervaringen in Groot Brittan-nië tussen 1947 en 1957 met onteigening tegen bestaande waarden waren zeer ongunstig (Kruijt & Needham 1980, hoofdstuk 6).

E. Ten slotte zijn er mogelijkheden om de waardevermeerdering dusdanig te doen verdwij-nen dat zij de handelingen van particuliere actoren niet beïnvloedt. Dit zou worden bereikt door de waardevermeerdering met een belasting af te romen. Echter, het is moeilijk te ver-antwoorden waarom dit inkomen anders zou worden belast dan andere soorten inkomen en andere soorten waardevermeerdering.

F. Ook mogelijk is het middels de ruimtelijke ordening verplichtingen in het plangebied opleggen ter grootte van de waardestijging van de grond. Deze verplichtingen zouden de vorm kunnen hebben van een bijdrage aan de kavelkosten voor sociale woningen, de kosten van openbare voorzieningen van een hoge kwaliteit en dergelijke. Het zelfde ef-

fect zou worden bereikt door een verplichte bovenplanse verevening: als buiten de stad wordt gebouwd dan moet een bijdrage worden geleverd aan een binnenstedelijk project. Dat lijkt misschien op arbitraire ruimtelijke ordening. Maar het wijst wel op het gegeven, dat ontwikkelingswinsten ontstaan omdat de nieuwe grondwaarde hoger is dan de oude, en dat de nieuwe waarde wordt gedrukt als de ontwikkelaar meer moet uitgeven. Het is derhalve denkbaar dat een strenge toepassing van de nieuwe grondexploitatiewet ontwikkelingswinsten zou doen verminderen, want die wet staat beide soorten bovengenoemde verplichtingen toe.

Een beter ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied

De conclusie tot dusver is, dat het ontstaan van ontwikkelingswinsten als een gegeven moet worden aanvaard, omdat er geen realistische en haalbare maatregelen zijn die zulke winsten zouden doen verdwijnen zonder onwenselijke neveneffecten. Hiermee komen wij tot de laatste vraag: Is het mogelijk een ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied zodanig vorm te geven, dat de ontwikkeling van dat gebied niet door het ontstaan van ontwikkelingswinsten wordt vertekend? (Deze vraag is ook gesteld in Segeren et al. 2005, pp. 161 et seq. en in Needham 2006.)

Het antwoord is: Ja, ten dele. Maar de aanpak moet anders zijn dan de huidige. De voorgestelde aanpak houdt de volgende in:

- geef bestemmingsplannen een inhoud die door overwegingen van een goede ruimtelijke ordening worden bepaald, niet door de ontwikkelingswinsten. Met andere woorden, wijzig de bestemming van groen naar rood slechts als dat op die locatie wenselijk is en niet louter om geld te kunnen innen voor een ontwikkeling elders. Als die ontwikkeling elders wenselijk is, zoek andere inkomstenbronnen om die te bekostigen;
- zorg ervoor dat bestemmingsplannen daadwerkelijk rechtszekerheid geven en hanteer ze streng. Een contourenbeleid, zoals in de Vinex was voorgesteld (en waar projectontwikkelaars verenigd in de NEPROM voorstander van waren), zou een goede stap in die richting zijn geweest;
- eis veel bijdragen, in geld of in natura, van projectontwikkelaars en maak het lang van tevoren bekend dat die eisen zullen worden gesteld. Zonder deze voorkennis zullen projectontwikkelaars meer voor de onbebouwde grond betalen.

Over de auteur: Barrie Needham is emeritus hoogleraar planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Literatuur

- Kruijt, B., B. Needham, 1980, Grondprijsvorming en grondprijspolitiek, theorie en praktijk, Leiden: Stenfert Kroese
- Needham, B., 2006, Financiering en beleid, 'voor wat hoort wat', in H. den Hartog (red), Exurbia: wonen buiten de stad, Rotterdam: Episode Publishers, pp. 133-9
- Needham, B., E. Geuting, 2006, Afschaffing van het zelfrealisatieprincipe, economische effecten, Bijlage bij brief van Minister VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 15 juni 2006 (zie: Onderzoek naar het zelfrealisatierecht, 26-6-06, Kamerstuk 27581 nr. 26: bijlage, onderzoek door de Radboud Universiteit Nijmegen)
- Segeren, A., B. Needham, J. Groen, 2005, De markt doorgrond: een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland, Rotterdam: NAI uitgevers en Den Haag: Ruimtelijk Planbureau